Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

24 päivänä helmikuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Direktiivi 2014/40/EU – 23 artiklan 3 kohta – Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus – Tupakkatuotteiden alaikäisille myyntiä koskeva kielto – Seuraamusjärjestelmä – Tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset – Tupakkatuotteiden myyjien velvollisuus varmistua ostajan iästä näitä tuotteita myydessään – Seuraamusmaksu – Tupakkakauppatoiminnan harjoittaminen – Toimiluvan keskeyttäminen 15 päiväksi – Suhteellisuusperiaate – Varovaisuusperiaate

Asiassa C-452/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 5.8.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 23.9.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

PJ

vastaan

Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana ja

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) sekä tuomarit I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb ja A. Kumin,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– PJ, edustajanaan A. Celotto, avvocato,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

– Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Fehér, G. Koós ja R. Kissné Berta,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Hödlmayr ja A. Spina,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.10.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee suhteellisuus- ja varovaisuusperiaatteen, SEU 5 artiklan ja tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU (EUVL 2014, L 127, s. 1) johdanto-osan 8, 21 ja 60 perustelukappaleen ja 1 artiklan ja 23 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat PJ sekä Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (tulli- ja monopoliviranomainen, Toscanan monopolivirasto, Italia; jäljempänä tulliviranomainen) ja Ministero dell'economia e delle finanze (talous- ja valtiovarainministeri, Italia) ja jossa on kyse tulliviranomaisen päätöksestä, jolla tämä määräsi PJ:lle hallinnollisen seuraamusmaksun sekä hallinnollisen lisäseuraamuksen, joka sisälsi hänen tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimilupansa voimassaolon keskeyttämisen 15 päiväksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Maailman terveysjärjestön (WHO) tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus, joka allekirjoitettiin Genevessä 21.5.2003 (jäljempänä puitesopimus), hyväksyttiin Euroopan unionin puolesta 2.6.2004 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2004/513/EY (EUVL 2004, L 213, s. 8). Puitesopimuksen johdanto-osan mukaan sopimuspuolet tunnustavat ”tieteellisten tutkimustulosten osoittaneen kiistattomasti, että tupakan kulutus ja tupakansavulle altistuminen aiheuttavat kuolemaa, sairautta ja vammautumista ja että tupakan aiheuttama sairastuminen tapahtuu vasta kun tupakansavulle altistumisesta ja muusta tupakkatuotteiden käytöstä on ehtinyt kulua aikaa”.

4 Puitesopimuksen 16 artiklan 1 ja 6 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisen sopimuspuolen on asianmukaisella hallintotasolla otettava käyttöön ja toteutettava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintotoimia sekä muita toimia, joilla estetään tupakkatuotteiden myynti alueen tai maan lain asettamaa ikärajaa nuoremmille henkilöille tai alle 18-vuotiaille. Tällaiset toimet voivat olla seuraavanlaisia:

a) vaaditaan, että kaikki tupakkatuotteiden myyjät asettavat myyntipisteeseensä selvästi näkyviin ilmoituksen, jonka mukaan tupakkatuotteiden myynti alaikäisille on kielletty, ja että myyjät pyytävät epävarmoissa tapauksissa tupakanostajaa osoittamaan asianmukaisesti lainmukaisen täysi-ikäisyytensä;

b) kielletään myymästä tupakkatuotteita siten, että ne ovat vapaasti esillä esimerkiksi myymälän hyllyillä;

c) kielletään makeisten, välipalojen, lelujen tai muiden valmistus ja myynti alaikäisiin vetoavien tupakkatuotteiden muodossa; sekä

d) varmistetaan, että alaikäiset eivät pääse käsiksi sopimuspuolen toimivalta-alueella oleviin tupakanmyyntiautomaatteihin ja etteivät nämä edistä tupakanmyyntiä alaikäisille.

– –

6. Jokaisen sopimuspuolen on otettava käyttöön ja toteutettava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- tai hallintotoimia tai muita toimia, myyjien ja jakelijoiden rangaistukset mukaan luettuina, tämän artiklan 1–5 kohtien velvoitusten noudattamiseksi.”

Unionin oikeus

5 Direktiivin 2014/40 johdanto-osan 7, 8, 21, 48 ja 60 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(7) Unionin tason lainsäädäntö on tarpeen myös, jotta voidaan panna täytäntöön [puitesopimus], jonka määräykset sitovat unionia ja sen jäsenvaltioita. Erityisen merkityksellisiä ovat puitesopimuksen määräykset, jotka koskevat tupakkatuotteiden sisällön sääntelyä, tupakkatuotteita koskevien tietojen antamisen sääntelyä, tupakkatuotteiden pakkauksia ja pakkausmerkintöjä, mainontaa ja tupakkatuotteiden laitonta kauppaa. Puitesopimuksen sopimuspuolet, mukaan lukien unioni ja sen jäsenvaltiot, ovat yksimielisesti sopimuspuolten eri kokouksissa hyväksyneet puitesopimuksen täytäntöönpanoa varten ohjeita.

(8) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan 3 kohdan mukaisesti terveyttä koskevien lainsäädäntöehdotusten olisi perustuttava suojelun korkeaan tasoon niin, että otetaan erityisesti huomioon kaikki tieteelliseen tietoon perustuva uusi kehitys. Tupakkatuotteet eivät ole tavallisia hyödykkeitä, ja kun otetaan huomioon tupakan erityisen haitalliset vaikutukset ihmisten terveydelle, terveyden suojelulle olisi annettava suuri merkitys, erityisesti pyrkimällä vähentämään tupakointia nuorten keskuudessa.

– –

(21) Tämän direktiivin tarkoitusta, joka on tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan helpottaminen lähtökohtana varsinkin nuorten korkeatasoinen terveyden suojelu, sekä [tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi 2.12.2002 annettua neuvoston suositusta 2003/54/EY (EYVL 2003, L 22, s. 31)] noudattaen jäsenvaltioita olisi kannustettava estämään tällaisten tuotteiden myynti lapsille ja nuorille ja toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä, joilla asetetaan ja sovelletaan ikärajoituksia.

– –

(48) Tällä direktiivillä ei myöskään yhdenmukaisteta savuttomia tiloja koskevia sääntöjä eikä kotimaisia myyntijärjestelyjä tai kotimaista mainontaa taikka tupakkamerkkien käyttämistä muissa kuin tupakkatuotteissa tai -palveluissa ('brand-stretching'), eikä sillä oteta käyttöön sähkösavukkeita tai täyttösäiliöitä koskevaa ikärajoitusta. Näiden tuotteiden esittämistavan ja mainonnan ei olisi missään tapauksessa edistettävä tupakan kulutusta eikä aiheutettava sekaannusta tupakkatuotteisiin nähden. Jäsenvaltiot voivat säännellä ja niitä kannustetaan sääntelemään tällaisia asioita oman lainkäyttövaltansa rajoissa.

– –

(60) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitteita eli lähentää tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, vaan ne voidaan niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi".

6 Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat seuraavia:

a) tupakkatuotteiden ainesosat ja päästöt ja niihin liittyvät ilmoitusvelvollisuudet, mukaan luettuna savukkeiden poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäispäästömäärät;

b) tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten tietyt näkökohdat, mukaan luettuina terveysvaroitukset, jotka esitetään tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksissa ja mahdollisissa myyntipäällyksissä, sekä tupakkatuotteisiin sovellettavat jäljitettävyys- ja turvaominaisuudet, joilla niiden tämän direktiivin mukaisuus varmistetaan;

c) kielto saattaa markkinoille suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa;

d) tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti;

e) uusia tupakkatuoteryhmiä koskeva ilmoitusvelvollisuus;

f) tiettyjen tupakkatuotteita vastaavien tuotteiden, kuten sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden sekä poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden, markkinoille saattaminen ja pakkausmerkinnät,

jotta helpotetaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa, ja täytetään [puitesopimuksen] mukaiset unionin velvoitteet."

7 Direktiivin 23 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tahalliseen rikkomiseen sovellettavat määrättävät taloudelliset hallinnolliset seuraamukset voivat olla sellaisia, että ne vastaavat rikkomisella tavoiteltua taloudellista hyötyä."

Italian oikeus

8 Äitien ja lasten suojelusta ja avustamisesta annettuja lakeja koskevan koonnoksen hyväksymisestä 24.12.1934 annetun kuninkaan asetuksen nro 2316 (regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia; GURI nro 47, 25.2.1935, s. 811) 25 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin se on korvattuna tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU täytäntöönpanosta 12.1.2016 annetun asetuksen (decreto legislativo n. 6 – Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE) nro 6 (GURI nro 13, 18.1.2016, s. 102) (jäljempänä asetus nro 6/2016) 24 §:n 3 momentilla, säädetään seuraavaa:

"Henkilön, joka myy tupakkatuotteita taikka sähkösavukkeita tai täyttösäiliöitä, jotka sisältävät nikotiinia, tai uuden sukupolven tupakkatuotteita, on vaadittava ostajaa esittämään oston yhteydessä henkilötodistus, ellei ole ilmeistä, että tämä on täysi-ikäinen.

Henkilölle, joka myy tai antaa alle 18-vuotiaille tupakkatuotteita taikka sähkösavukkeita tai täyttösäiliöitä, jotka sisältävät nikotiinia, tai uuden sukupolven tupakkatuotteita, määrätään 500–3 000 euron hallinnollinen seuraamusmaksu ja hänen toimilupansa voimassaolo keskeytetään 15 päiväksi. Jos henkilö on syyllistynyt tähän tekoon useammin kuin kerran, hallinnollinen seuraamusmaksu on suuruudeltaan 1 000–8 000 euroa ja toimilupa peruutetaan."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

9 PJ:llä on tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskeva toimilupa, jonka perusteella hän saa myydä tupakkatuotteita, joita koskeva monopoli kuuluu Italiassa valtiolle.

10 Tulliviranomainen totesi helmikuussa 2016 tekemässään tarkastuksessa, että PJ oli myynyt savukkeita alaikäiselle.

11 Tulliviranomainen määräsi asetuksen nro 6/2016 24 §:n 3 momentin nojalla PJ:lle 1 000 euron suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun sekä hallinnollisen lisäseuraamuksen, joka sisälsi hänen tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimilupansa voimassaolon keskeyttämisen 15 päiväksi.

12 PJ maksoi hänelle määrätyn seuraamusmaksun. Hän nosti sitä vastoin Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscanassa (Toscanan alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kanteen hallinnollisesta lisäseuraamuksesta, jolla hänen tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimilupansa voimassaolo oli keskeytetty. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi PJ:n kanteen 27.11.2018 antamallaan tuomiolla.

13 PJ valitti Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscanan tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia). Hän väitti, että pääasiassa kyseessä oleva säännöstö oli ristiriidassa direktiivin 2014/40 kanssa erityisesti siksi, että hänen toimilupansa voimassaolon keskeyttäminen oli liiallinen ja suhteeton toimenpide, sillä tämä seuraamus oli määrätty hänelle sen jälkeen, kun hän oli rikkonut kieltoa ensimmäisen ja ainoan kerran. PJ katsoi näin ollen, että tässä lainsäädännössä asetettiin varovaisuusperiaate ensisijaiseksi alaikäisten terveyttä koskevan oikeuden takaamiseksi, mikä merkitsee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

14 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasiassa kyseessä olevien seuraamusten oikeasuhteisuutta tutkittaessa on otettava huomioon se, että direktiivissä 2014/40 annetaan etusija nuorten terveyden suojelulle.

15 Kyseinen tuomioistuin katsoo, että tasapainotettaessa yhtäältä intressi suojella nuorten terveyttä ja toisaalta talouden toimijoiden oikeus harjoittaa tupakkatuotteiden myyntiin liittyvää liiketoimintaa direktiivin 2014/40 23 artiklan 3 kohdassa jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi säätää seuraamuksista, joiden tarkoituksena on kieltää tupakan käyttö alaikäisiltä. Kyseinen tuomioistuin lisää, että vaikka kyseisessä säännöksessä säädetään, että määrättävät taloudelliset seuraamukset voivat olla sellaisia, että ne vastaavat rikkomisella tavoiteltua taloudellista hyötyä, unionin lainsäätäjä ei ole myöskään sulkenut pois mahdollisuutta määrätä muita kuin rahamääräisiä hallinnollisia seuraamuksia.

16 Kyseinen tuomioistuin arvioi tässä asiayhteydessä, että kun Italian lainsäätäjä on säätänyt sellaisten toimilupien voimassaolon keskeyttämisestä, joiden perusteella talouden toimijat saavat myydä tupakkatuotteita, se on direktiivin 2014/40 vaatimusten mukaisesti asettanut ihmisten terveyden suojelun etusijalle verrattuna talouden toimijoiden oikeuteen myydä tupakkatuotteita. Yrittäjille tästä keskeytymisestä aiheutuneet taloudelliset menetykset ovat näin ollen perusteltuja ja kohtuullisia.

17 Näissä olosuhteissa Consiglio di Stato päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [24.12.1934 annetun kuninkaan asetuksen nro 2316] 25 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on korvattuna [asetuksen nro 6/2016] 24 §:n 3 momentilla, siltä osin kuin siinä säädetään, että ’henkilölle, joka myy tai antaa alle 18-vuotiaille tupakkatuotteita taikka sähkösavukkeita tai täyttösäiliöitä, jotka sisältävät nikotiinia, tai uuden sukupolven tupakkatuotteita, määrätään 500–3 000 euron hallinnollinen seuraamusmaksu ja hänen toimilupansa voimassaolo keskeytetään 15 päiväksi’, SEU 5 artiklassa sekä direktiivin 2014/40 23 artiklan 3 kohdassa ja saman direktiivin johdanto-osan 21 ja 60 perustelukappaleessa tarkoitettujen Euroopan yhteisön

suhteellisuus- ja varovaisuusperiaatteen vastainen siksi, että siinä annetaan etusija varovaisuusperiaatteelle lieventämättä sen vaikutusta suhteellisuusperiaatteella ja näin painotetaan suhteettomasti oikeutta terveyteen talouden toimijoiden etujen kustannuksella eikä taata asianmukaisesti eri perusoikeuksien välistä oikeudenmukaista tasapainoa, minkä lisäksi siinä säädetään seuraamuksesta, jolla ei voida saavuttaa tehokkaasti tavoitetta vähentää tupakointia nuorten keskuudessa ja joka on siten ristiriidassa kyseisen direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen kanssa?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Alustavat huomautukset

18 Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on nimittäin tulkita kaikkia unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, joita kansalliset tuomioistuimet tarvitsevat ratkaistessaan niiden käsiteltäväksi saatettuja asioita, vaikka näitä säännöksiä ja määräyksiä ei olisi nimenomaisesti mainittu kansallisten tuomioistuinten unionin tuomioistuimelle esittämissä kysymyksissä (tuomio 12.12.2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Äitien lisäeläke), C-450/18, EU:C:2019:1075, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nyt käsiteltävässä asiassa muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan yhtäältä SEU 5 artiklan ja toisaalta direktiivin 2014/40 säännösten tulkintaa, tämä seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksessään. Tältä osin unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. vastaavasti tuomio 12.12.2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Äitien lisäeläke), C-450/18, EU:C:2019:1075, 26 kohta).

20 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, nyt käsiteltävässä asiassa tulliviranomainen totesi suorittamansa tarkastuksen perusteella, että PJ oli myynyt alaikäiselle savukkeita, mikä oli vastoin tupakkatuotteiden alaikäisille myyntiä koskevaa kieltoa. Tulliviranomainen määräsi hänelle tämän vuoksi kansallisen oikeuden perusteella hallinnollisen seuraamusmaksun ja hallinnollisen lisäseuraamuksen, joka sisälsi sen, että hänen tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimilupansa voimassaolo keskeytettiin 15 päiväksi.

21 Tässä asiayhteydessä ensinnäkin SEU 5 artiklan sovellettavuudesta käsiteltävässä asiassa on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että viitatessaan kyseiseen artiklaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tarkemmin SEU 5 artiklan 4 kohdassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen tulkintaa.

22 Tältä osin on muistutettava, että kyseinen määräys liittyy unionin toimielinten toimintaan. Tämän määräyksen ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten

tavoitteiden saavuttamiseksi. Saman määräyksen toinen alakohta koskee unionin toimielimiä ja velvoittaa ne soveltamaan suhteellisuusperiaatetta käyttäessään toimivaltaansa (määräys 13.2.2020, MAK TURS, C-376/19, ei julkaistu, EU:C:2020:99, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Nyt käsiteltävässä asiassa kansallinen säännös sisältyy Italian lainsäätäjän antamaan asetukseen nro 6/2016 ja koskee hallinnollisten seuraamusten määräämistä siinä tapauksessa, että tupakkatuotteiden myyntiä alaikäisille koskevaa kieltoa rikotaan Italiassa. SEU 5 artiklan 4 kohtaa ei näin ollen sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

24 Toiseksi direktiivin 2014/40 ja sen 23 artiklan 3 kohdan sovellettavuudesta käsiteltävässä asiassa huomattakoon ensinnäkin, että kyseisen direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan, että yhtäältä kyseisen direktiivin tarkoitusta, joka on tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan helpottaminen lähtökohtana varsinkin nuorten korkeatasoinen terveyden suojelu, sekä toisaalta suositusta 2003/54 noudattaen jäsenvaltioita olisi kannustettava estämään tällaisten tuotteiden myynti lapsille ja nuorille ja toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä, joilla asetetaan ja sovelletaan ikärajoituksia.

25 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 51 kohdassa pääasiallisesti, on niin, että tätä kannustusta ei kuitenkaan ole otettu direktiiviin 2014/40 säännöksellä, jossa asetettaisiin velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä, joilla kielletään tupakkatuotteiden myynti alaikäisille.

26 Kyseisen direktiivin johdanto-osan 48 perustelukappaleesta nimittäin ilmenee, ettei direktiivillä yhdenmukaisteta tupakan kotimaisia myyntijärjestelyjä. Tässä perustelukappaleessa todetaan niin ikään, että jäsenvaltiot voivat säännellä ja niitä kannustetaan sääntelemään tällaisia asioita oman toimivaltansa rajoissa.

27 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa, on näin ollen katsottava, ettei direktiivillä 2014/40 ole yhdenmukaistettu tupakkatuotteiden myyntiä koskevia näitä näkökohtia, jotka koskevat kyseisten tuotteiden myyntiä alaikäisille.

28 Direktiivin 2014/40 23 artiklan 3 kohtaa ja koko direktiiviä ei tämän vuoksi voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

29 Kolmanneksi on muistutettava, että puitesopimus hyväksyttiin unionin puolesta päätöksellä 2004/513.

30 Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että unionin tekemä kansainvälinen sopimus on voimaantulostaan lähtien erottamaton osa unionin oikeutta (tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari (Korkeakouluopetus), C-66/18, EU:C:2020:792, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tästä seuraa, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 55 kohdassa, että puitesopimus on erottamaton osa unionin oikeutta.

31 Puitesopimuksen 16 artiklan, jonka otsikko on ”Myynti alaikäisille ja alaikäisten harjoittama myynti”, 1 kohdasta ilmenee, että jokaisen sopimuspuolen on asianmukaisella hallintotasolla otettava käyttöön ja toteutettava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintotoimia sekä muita toimia, joilla estetään tupakkatuotteiden myynti alueen tai maan lain asettamaa ikärajaa nuoremmille henkilöille tai alle 18-vuotiaille. Kyseisen artiklan 6 kohdan mukaan

jokaisen sopimuspuolen on otettava käyttöön ja toteutettava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- tai hallintotoimia tai muita toimia, myyjien ja jakelijoiden rangaistukset mukaan luettuina, 16 artiklan 1–5 kohdan velvoitusten noudattamiseksi.

32 Näin ollen on katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista säännöstä on lähtökohtaisesti arvioitava puitesopimuksen 16 artiklassa asetettujen vaatimusten valossa.

33 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, on niin, että koska puitesopimus on erottamaton osa unionin oikeutta, sen täytäntöönpanossa on siten noudatettava suhteellisuusperiaatetta unionin oikeuden yleisenä periaatteena.

34 Siltä osin kuin neljänneksi ja viimeiseksi on kyse varovaisuusperiaatteen sovellettavuudesta käsiteltävässä asiassa, muistutettakoon, että silloin, kun on epävarmaa, onko olemassa vaaroja tai kuinka merkittäviä nämä vaarat ovat, varovaisuusperiaatteen mukaan voidaan toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vakavuus osoitetaan täysimääräisesti (ks. vastaavasti tuomio 6.5.2021, Bayer CropScience ja Bayer v. komissio, C-499/18 P, EU:C:2021:367, 80 kohta). Tältä osin riittää, kun todetaan yhtäältä, ettei kukaan menettelyn osapuolista kiistä poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden kulutukseen liittyviä riskejä, ja toisaalta, että puitesopimuksen johdanto-osasta ilmenee, että tieteelliset tutkimustulokset ovat osoittaneet kiistattomasti, että tupakan kulutus ja tupakansavulle altistuminen aiheuttavat kuolemaa, sairautta ja vammautumista ja että tupakan aiheuttama sairastuminen tapahtuu vasta, kun tupakansavulle altistumisesta ja muusta tupakkatuotteiden käytöstä on ehtinyt kulua aikaa. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa, tätä periaatetta ei näin ollen sovelleta pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa.

35 Näin ollen esitetty kysymys on ymmärrettävä siten, että sillä pyritään lähinnä selvittämään, onko suhteellisuusperiaate esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään tupakkatuotteiden alaikäisille myymistä koskevan kiellon ensimmäistä kertaa tapahtuvan rikkomisen varalta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen lisäksi toimiluvan, joka tätä kieltoa rikkoneella talouden toimijalla on kyseisten tuotteiden myyntiä varten, voimassaolon keskeyttämisestä 15 päiväksi.

Unionin tuomioistuimen vastaus

36 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että jos unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu niiden seuraamusten osalta, joita sovelletaan unionin lainsäädännössä vahvistetussa järjestelmässä säädettyjen edellytysten noudattamatta jättämisen vuoksi, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset. Niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden ja näin ollen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Erityisesti on todettava, että kansallisessa lainsäädännössä sallituilla hallinnollisilla toimenpiteillä tai repressiivisillä toimenpiteillä ei saada ylittää rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa (ks. vastaavasti tuomio 19.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja määräys 12.7.2018, Pinzaru ja Cistinoiu, C-707/17, ei julkaistu, EU:C:2018:574, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Silloin, kun on mahdollista valita usean asianmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 9.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, 39 kohta ja tuomio 6.5.2021, Bayer CropScience ja Bayer v. komissio, C-499/18 P, EU:C:2021:367, 166 kohta).

39 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tässä yhteydessä, että seuraamusten on lisäksi ankaruudeltaan vastattava rikkomisten, joista ne määrätään, vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen (määräys 12.7.2018, Pinzaru ja Cirstinoiu, C-707/17, ei julkaistu, EU:C:2018:574, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista oikeutta, tehtävänä on arvioida, onko tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan voimassaolon keskeyttäminen määrätyn hallinnollisen seuraamusmaksun lisäksi käsiteltävässä asiassa oikeassa suhteessa tupakkatuotteiden myyntiä alaikäisille koskevalla kiellolla tavoitellun hyväksyttävän päämäärän – eli ihmisten terveyden suojelun ja erityisesti tupakoinnin vähentämisen nuorten keskuudessa – toteuttamiseen, mutta unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää sille kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa sitä ratkaisemaan, onko asia näin (ks. vastaavasti tuomio 11.2.2021, K. M. (Aluksen päällikölle määrätyt seuraamukset), C-77/20, EU:C:2021:112, 39 kohta).

41 Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen nro 6/2016 24 §:n 3 momentista ilmenee, että Italian lainsäätäjä on säätänyt sen varalta, että tupakkatuotteiden myyntiä alaikäisille koskevaa kieltoa rikotaan ensimmäistä kertaa, päällekkäisistä seuraamuksista, jotka ovat yhtäältä rahamääräisen seuraamuksen määrääminen ja toisaalta kiellon rikkojan tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan voimassaolon keskeyttäminen 15 päiväksi.

42 Italian hallitus huomauttaa seuraamusten päällekkäisyyden osalta, että aikaisemmassa seuraamusjärjestelmässä, jossa säädettiin vain puhtaasti rahamääräisistä seuraamuksista, taloudelliset tekijät saivat tupakkatuotteiden jälleenmyyjät ottamaan riskin siitä, että heille määrätään seuraamuksia näiden tuotteiden alaikäisille myyntiä koskevan kiellon rikkomisesta. Pelkästään seuraamusmaksun määrääminen ei Italian hallituksen mukaan siis vähentänyt nuorten tupakan käyttöä.

43 Tältä osin on todettava ensinnäkin, että puitesopimuksen 16 artiklan 6 kohdassa ei suljeta pois mahdollisuutta määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun lisäksi myös muista kuin rahamääräisistä hallinnollisista seuraamuksista, kuten sellaisen talouden toimijan toimiluvan voimassaolon keskeyttämisestä, joka on rikkonut tupakkatuotteiden alaikäisille myyntiä koskevaa kieltoa.

44 Toiseksi on katsottava, että jotta tällaisella seuraamuksella varmistetaan todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen, sääntöjä rikkoneilta on tosiasiallisesti vietävä tupakkatuotteiden alaikäisille myyntiin liittyvistä rikkomisista saatu taloudellinen hyöty, ja näiden seuraamusten on myös saatava aikaan vaikutuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa asianomaisten rikkomisten vakavuuteen, niin että ne ehkäisevät tehokkaasti muita samanlaatuisia rikkomisia.

45 Näin ollen näyttää siltä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen seuraamusjärjestelmä, jossa säädetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen lisäksi hallinnollisena lisäseuraamuksena asianomaisen talouden toimijan tupakkakauppatoiminnan harjoittamista

koskevan toimiluvan voimassaolon keskeyttämisestä, voi huomattavasti heikentää niitä taloudellisia etuja, jotka voivat saada tupakkatuotteiden jälleenmyyjät myymään tupakkatuotteita alaikäisille tällaisten myyntien kiellosta huolimatta, tai jopa poistaa ne.

46 Italian lainsäätäjän säätämät seuraamukset näyttävät siten voivan yhtäältä neutralisoida rikkomisesta saadun taloudellisen hyödyn ja toisaalta kannustaa talouden toimijoita noudattamaan toimia, joilla kielletään tupakkatuotteiden myynti alaikäisille.

47 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen seuraamusjärjestelmä vaikuttaa siis asianmukaiselta ihmisten terveyden suojelua ja erityisesti tupakoinnin vähentämistä nuorison keskuudessa koskevan tavoitteen, sellaisena kuin siitä määrätään puitesopimuksessa, saavuttamiseksi.

48 Sen selvittämiseksi, ylittääkö kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen seuraamusten ankaruus sen rajat, mikä on tarpeen kyseessä olevalla lainsäädännöllä hyväksyttävästi tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi, on ensiksi tutkittava, mitä mahdollisia vaikutuksia asianomaisen talouden toimijan tupakkakauppatoiminnan toimiluvan keskeyttämisellä on hänen legitiimiin oikeuteensa harjoittaa yritystoimintaa.

49 Muistutettakoon, että – kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 artiklasta sekä SEUT 9 artiklasta, SEUT 114 artiklan 3 kohdasta ja SEUT 168 artiklan 1 kohdasta ilmenee – ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu on varmistettava kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 157 kohta).

50 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan terveyden suojelun tavoite on asetettava ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden, ja kyseisen tavoitteen tärkeydellä voidaan perustella huomattaviakin epäedullisia taloudellisia seurauksia (tuomio 22.11.2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, 54 kohta).

51 Näin ollen on katsottava, kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 75 kohdassa, että tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan voimassaolon tilapäistä keskeyttämistä silloin, kun kyseessä on tupakkatuotteiden alaikäiselle myyntiä koskevan kiellon ensimmäisestä rikkomisesta, ei voida lähtökohtaisesti pitää talouden toimijoiden yritystoiminnan harjoittamista koskevan oikeuden suhteettomana loukkauksena.

52 Toiseksi seuraamusten määrittämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä nyt käsiteltävässä asiassa on todettava ensinnäkin, että kun asetuksen nro 6/2016 24 §:n 3 momentissa säädetään tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan keskeyttämisestä 15 päiväksi, siinä säädetään kuitenkin myös, että tähän keskeytykseen liittyy seuraamusmaksu siinä tapauksessa, että kyseessä on tupakkatuotteiden alaikäiselle myyntiä koskevan kiellon rikkominen ensimmäistä kertaa, ja tämä seuraamusmaksu vaihtelee rikkomisen vakavuuden mukaan, mikä merkitsee tiettyä porrastamista ja progressiivisuutta määrättävissä olevista seuraamuksista päätettäessä.

53 On nimittäin niin, että kyseisessä säännöksessä säädetään seuraamusmaksujen määrittämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joiden avulla ne voidaan vahvistaa ottamalla huomioon kaikki yksittäistapauksen olosuhteet, muun muassa asianomaisen talouden toimijan lainvastaisen menettelyn vakavuus.

54 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 79 kohdassa, seuraamuksen vakavuuden ja asianomaisen rikkomisen välisen vastaavuuden varmistaa tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan voimassaolon keskeyttämiseen liittyvä seuraamusmaksu, joka vaihtelee kyseessä olevan rikkomisen vakavuuden mukaan. Nyt käsiteltävässä asiassa pääasian valittajalle määrätty sakko oli suuruudeltaan 1 000 euroa eli määrä, joka on ensimmäisen rikkomisen varalta säädetyn määrän alarajoilla.

55 Toiseksi on huomattava, että toimiluvan keskeyttämisestä säädetään vain 15 päiväksi.

56 On siis ilmeistä, että kyseinen liitännäinen seuraamus, kun sitä tarkastellaan asiayhteydessään, on toimenpide, jolla pyritään siinä tapauksessa, että tupakkatuotteiden myyntiä alaikäisille koskevaa kieltoa rikotaan ensimmäistä kertaa, rankaisemaan näiden tuotteiden jälleenmyyjien tekemästä rikkomisesta ja ehkäisemään se, että he rikkovat uudelleen tätä kieltoa, poistamalla ne taloudelliset tekijät, jotka saattavat johtaa siihen, että kyseiset jälleenmyyjät myyvät tupakkatuotteita alaikäisille tätä myyntiä koskevasta kiellosta huolimatta, ilman että tämä johtaisi toimiluvan peruuttamiseen, koska viimeksi mainitusta säädetään vain rikkomisen uusimisen yhteydessä, kuten asetuksen nro 6/2016 24 §:n 3 momentista ilmenee.

57 Näin ollen kun otetaan huomioon rikkomisen vakavuus, ja jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suoritettavista tarkistuksista muuta johdu, ei vaikuta siltä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen seuraamusjärjestelmä, jossa siinä tarkoituksessa, että sääntöjä rikkoneilta viedään tupakkatuotteiden alaikäisille myyntiä koskevan kiellon rikkomisesta johtuva taloudellinen hyöty ja saadaan heidät luopumaan tämän kiellon rikkomisesta, säädetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen lisäksi tupakkakauppatoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan voimassaolon keskeyttämisestä 15 päiväksi siinä tapauksessa, että kieltoa on rikottu ensimmäisen kerran, ylittäisi rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeen ihmisten terveyden suojelun ja tupakoinnin vähentämistä nuorison keskuudessa koskevan päämäärän saavuttamisen takaamiseksi.

58 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että suhteellisuusperiaatetta on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa siinä tapauksessa, että tupakkatuotteiden myyntiä alaikäisille koskevaa kieltoa rikotaan ensimmäistä kertaa, säädetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen lisäksi talouden toimijan, joka on loukannut tätä kieltoa, näiden tuotteiden myyntiä koskevan toimiluvan keskeyttämisestä 15 päiväksi, kunhan tämä lainsäädäntö ei ylitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on asianmukaista ja tarpeen ihmisten terveyden suojelua ja erityisesti tupakoinnin vähentämistä nuorison keskuudessa koskevan päämäärän saavuttamiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

59 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Suhteellisuusperiaatetta on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa siinä tapauksessa, että tupakkatuotteiden myyntiä alaikäisille koskevaa kieltoa rikotaan ensimmäistä kertaa, säädetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen lisäksi talouden toimijan, joka on loukannut tätä kieltoa, näiden tuotteiden myyntiä koskevan toimiluvan keskeyttämisestä 15 päiväksi, kunhan tämä lainsäädäntö ei ylitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on asianmukaista ja tarpeen ihmisten terveyden suojelua ja erityisesti tupakoinnin vähentämistä nuorison keskuudessa koskevan päämäärän saavuttamiseksi.

Allekirjoitukset